JOBNAME: No Job Name PAGE: 1 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

Dato' Seri Ir Hj Mohammad Nizar bin Jamaluddin lwn Dato' Dr Zambry bin Abd Kadir

MAHKAMAH TINGGI (KUALA LUMPUR) — PERMOHONAN SEMAKAN KEHAKIMAN NO R3(R1)–25–25 TAHUN 2009
ABDUL AZIZ ABD RAHIM H
3 APRIL 2009

Undang-Undang Pentadbiran — Semakan kehakiman — Permohonan — Permohonan ex parte untuk kebenaran memohon — Sama ada remeh, mengaibkan atau menyusahkan — Sama ada mahkamah boleh mendengar bantahan oleh Peguam Negara — Sama ada pengambilalihan jawatan Menteri Besar oleh responden sah di sisi undang-undang — Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 A 53 k 3 — Sama ada jawatan Menteri Besar menjadi kosong apabila DYMM Sultan enggan memberi perkenan untuk membubarkan Dewan Undangan Negeri

Pemohon telah dilantik sebagai Menteri Besar Perak ('MB Perak') pada 17 Mac 2008. Ekoran dakwaan bahawa dua orang Ahli Dewan Undangan Negeri Perak telah meletak jawatan mulai 30 Januari 2009, pemohon telah mengadap DYMM Tuanku Sultan Perak ('DYMM Tuanku') memohon ke bawah DYMM Tuanku untuk membubarkan Dewan Undangan Negeri ('DUN'). DYMM Tuanku tidak memperkenankan permohonan tersebut dan sebaliknya telah melantik responden sebagai MB Perak yang baru. Berikutan dengan itu, pemohon telah memfailkan permohonan ex parte di bawah A 53 Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 ('KMT') (kandungan 1) untuk kebenaran bagi mengemukakan permohonan semakan kehakiman. Pemohon telah bercadang menuntut, inter alia: (i) perintah yang mengisyitiharkan pemohon adalah dan pada setiap masa material masih Menteri Besar Negeri Perak; (ii) perintah deklarasi berkenaan tafsiran perkara XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak ('perkara XVI(6)') sama ada jawatan Menteri Besar Negeri Perak boleh atau telah dikosongkan; dan (iii) satu writ quo warranto terhadap responden. Peguam negara telah membantah atas alasan permohonan tersebut adalah remeh, menyusahkan dan menyalahgunakan proses mahkamah kerana keputusan DYMM Tuanku di bawah perkara XVI(6) tidak boleh dihakimi *(non-justiciable).* Peguam kanan persekutuan juga berhujah, inter alia: (i) bahawa pemohon telah memilih cara permohonan yang salah; (ii) bahawa pemohon tidak menyatakan apakah keputusan yang hendak disemak oleh mahkamah; dan (iii) bahawa pemohon tidak menamakan pihak berkuasa awam yang membuat keputusan itu sebagai pihak kepada permohonan ini.

JOBNAME: No Job Name PAGE: 2 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

Diputuskan, membenarkan permohonan:

(1) Permohonan untuk kebenaran hendaklah dibuat secara ex parte di bawah A 53 k 3(2) KMT. Namun begitu mahkamah mempunyai kuasa untuk mendengar mana-mana pihak yang lain mengenai permohonan tersebut. Ini boleh disimpulkan daripada peruntukan A 53 k 8(1) KMT. Oleh itu mahkamah boleh mendengar bantahan oleh Peguam Negara. Di bawah A 53 k 3 KMT notis permohonan minta kebenaran hendaklah diserahkan kepada Peguam Negara bersertakan dengan kertas kausa yang lain di dalam permohonan tersebut (lihat perenggan 3).

(2) Kedua-dua pihak telah bersetuju bahawa DYMM Tuanku mempunyai kuasa budi bicara mutlak dalam hal pembubaran Dewan Perundangan dan perlantikan Menteri Besar. Apa yang dipersoalkan oleh pemohon ialah sama ada pengambilalihan *(usurpation)* jawatan MB Perak oleh responden itu sah di sisi undang-undang, khususnya menurut peruntukan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak (lihat perenggan 14).

(3) Ujian yang perlu dilalui oleh pemohon untuk mendapatkan kebenaran di bawah A 53 adalah amat rendah sekali. Pemohon hanya perlu menyakinkan mahkamah bahawa dia mempunyai kes prima facie untuk dihujahkan berasaskan fakta-fakta yang terdapat di dalam permohonannya. Di peringkat ini bukanlah tugas mahkamah untuk melihat kepada merit kes pemohon. Mahkamah hanya perlu berpuas hati bahawa permohonan pemohon bukanlah satu permohonan yang remeh, mengaibkan atau pun yang menyusahkan; sebaliknya pemohon mempunyai suatu kes yang boleh dihujahkan. Namun, kebenaran tidak sepatutnya diberi hanya sebagai satu formaliti sahaja. Tujuan mendapatkan kebenaran adalah untuk membolehkan mahkamah menapis permohonan-permohonan semakan kehakiman yang *groundless or hopeless at an early stage* (lihat perenggan 18).

(4) Isu yang perlu diselidiki lebih lanjut ialah sama ada pemohon telah hilang kepercayaan majoriti di dalam DUN dan sama ada jawatan MB menjadi kosong apabila DYMM Tuanku enggan memberi perkenan untuk membubarkan DUN atas permintaan pemohon. Permohonan pemohon bukan satu permohonan yang remeh, yang mengaibkan atau yang menyusahkan. Pemohon mempunyai kes prima facie yang boleh dihujahkan. Perintah deklarasi yang dipohon itu adalah sejajar dengan permohonan pemohon untuk mendapatkan writ quo warranto (lihat perenggan 24).

[English summary

The applicant was sworn in as the Chief Minister of Perak on 17 March

JOBNAME: No Job Name PAGE: 3 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

2008. Subsequent to an allegation that the two Perak State Assemblyman had resigned on 30 January 2009, the applicant appeared before the DYMM Tuanku Sultan Perak ('DYMM Tuanku') and prayed that the DYMM Tuanku dissolve the State Legislative Assembly ('SLA'). The DYMM Tuanku did not consent to the application and instead had sworn in the respondent as the new Chief Minister of Perak. Thereafter, the applicant filed an ex parte application under O 53 of the Rules of the High Court 1980 ('RHC') (encl 1) for leave to submit an application for judicial review. The applicant had proposed to claim, inter alia: (i) for a declaration order that he is and was at all material time still the Chief Minister of Perak; (ii) for a declaration order in relation to the interpretation of art XVI(6) of the Perak State Government Standing Order ('art XVI(6)') as to whether the Chief Minister of Perak's position could be or had been vacant; and (iii) for a writ quo warranto against the respondent. The Attorney General had also submitted, inter alia: (i) that the applicant had chosen the wrong application; (ii) that the applicant did not state which decision was to be reviewed by the court; and (iii) that the applicant did not name the decision making public authority as a party to this application.

Held, allowing the application:

(1) The application for leave should be made ex parte under O 53 r 3(2) of the RHC. However the court had the power to hear any other party concerning the application. This could be concluded from the provision of O 53 r 8(1) of the RHC. Therefore the court could hear the objection of the Attorney General. Under O 53 r 3 of the RHC the application notice for leave had been given to the Attorney General together with the other cause papers in the application (see para 3).

(2) The two parties agreed that the DYMM Tuanku had the sole discretionary power in matters of dissolving the Legislative Assembly and the appointment of the Chief Minister. The applicant's question was whether the usurpation of the Chief Minister of Perak's position by the respondent was valid in law, as in accordance to the provisions of the Perak State Government Standing Order (see para 14).

(3) The test that the applicant should apply to obtain leave under O 53 was simple. The applicant had only to convince the court that he had a prima facie case to submit based on the facts stated in his application. At this stage it was not the duty of the court to look at the merit of the applicant's case. The court had only to be satisfied that the applicant's application was not a frivolous and vexatious application; but instead the applicant had an arguable case. However, leave should not be granted only as a formality. The purpose to obtain leave was to enable

JOBNAME: No Job Name PAGE: 4 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

A the court the filter the judicial review applications which were groundless or hopeless at an early stage (see para 18).

(4) The issue that required further investigation was whether the applicant had lost the majority vote in the SLA and whether the Chief Minister's position was vacant when the DYMM Tuanku refuse to consent to the dissolvement of the SLA on the applicant's application. The applicant's application was frivolous and vexatious. The applicant had an arguable prima facie case. The declaration order sought was parallel with the applicant's application to obtain a writ quo warranto (see para 24).]

Nota

Untuk kes-kes mengenai permohonan untuk semakan kehakiman, lihat 1 *Mallal's Digest* (4th Ed, 2005 Reissue) perenggan 191–197.

Kes-kes yang dirujuk

Bandar Utama Development Sdn Bhd & Anor v Lembaga Lebuhraya Malaysia & Anor [1998] 1 MLJ 224,; [1997] 4 CLJ 725, MT (dirujuk)

Clear Water Sanctuary Golf Management Bhd v Ketua Pengarah Perhubungan Perusahaan & Anor [2007] 6 MLJ 446; [2007] 10 CLJ 111, MT (dirujuk)

Council of Civil Service Unions & Ors v Minister for the Civil Service [1984] 3 ER 935, PC (dirujuk)

Dr Amir Hussein bin Baharuddin v Universiti Sains Malaysia [1989] 3 MLJ 298, MT (dirujuk)

Juraimi bin Husin v Pardons Board, State of Pahang & Ors [2002] 4 MLJ 529, MP (dirujuk)

Karpal Singh v Sultan of Selangor [1988] 1 MLJ 64; [1987] CLJ (Rep) 686, MT (dirujuk)

Lim Cho Hock v Government of the State of Perak, Menteri, Besar State of Perak and President, Municipality of Ipoh [1980] 2 MLJ 148, MT (diikut)

Mohamed Nordin bin Johan v Attorney-General, Malaysia [1983] 1 MLJ 68, MP (dirujuk)

R v Secretary of State for the Home Department ex parte Rukshanda Begum [1990] COD 107 MR (dirujuk)

Ramachandran v Alagiriswami AIR 1961 Madras 48 (dirujuk)

Stephen Kalong Ningkan v Tun Abang Haji Openg & Tawi Sli [1966] 2 MLJ 187, MT (diikut)

Tuan Haji Sarip Hamid & Anor v Patco Malaysia Bhd [1995] 2 MLJ 442, MA (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Mahkamah Kehakiman 1964 s 25(2)

Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 A 35 k 3, A53 kk 1(1), 2(4), 3(2), 8(1)

JOBNAME: No Job Name PAGE: 5 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

Perlembagaan Persekutuan perkara 160 A
Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak perkara XVI(6)

Sulaiman Abdullah (Nga Hock Cheh, Ranjit Singh, Razlan Hadri bin Zulkifli, Mohamed Hanipa bin Maidin, Leong Cheok Keng, Edmund Bon Tai Soon, Amer Hamzah bin Arshad, Zulqarnain bin Lukman bersama-samanya) (Leong & Tan) bagi pihak pemohon. B
Kamaludin bin Md Said (Suzana Atan, Munahyza Mustafa, Andi Razalijaya bersama-samanya) (Peguam Kanan Persekutuan, Jabatan Peguam Negara, bagi pihak Peguam Negara).
Cecil Abraham (Sunil Abraham bersama-samanya) (Zul Rafique & Partner) pemerhati bagi pihak responden. C
Reza Hassan (Raja Riza & Associates) pemerhati bagi pihak Barisan Nasional.
Cheng Poh Heng (Cheng Poh Heng & Co) pemerhati bagi pihak Majilis Peguam.
Zulqarnain bin Hassan (Penolong Penasihat Undang-Undang Persekutuan Kerajaan Negeri Perak Darul Ridzuan) pemerhati bagi pihak Kerajaan Negeri Perak Darul Ridzuan.

D

Abdul Aziz Abd Rahim H:

[1] Pemohon telah dilantik dan mengangkat sumpah sebagai ('MB Perak') pada 17 Mac 2008. Ekoran dakwaan bahawa dua orang Ahli Dewan Undangan Negeri Perak telah meletak jawatan mulai 30 Januari 2009, pemohon telah mengadap DYMM Tuanku Sultan Perak, Sultan Azlan Shah memohon ke bawah DYMM Tuanku untuk membubarkan Dewan Undangan Negeri (DUN). Malangnya DYMM Tuanku tidak memperkenankan permohonan tersebut. Sebaliknya DYMM telah melantik responden sebagai MB Perak yang baru untuk membentuk sebuah kerajaan yang baru. E F

[2] Berikutan dengan perkembangan itu, pemohon telah mefailkan permohonan ex parte di bawah A 53 Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 ('KMT') (kandungan 1) untuk mendapatkan kebenaran bagi mendapatkan beberapa perintah deklarasi dan beberapa perintah yang lain termasuk perintah mendapatkan writ quo warranto dan perintah injunksi serta perintah ganti rugi seperti yang tertulis di perenggan (a) hingga (b) di dalam permohonannya di kandungan (1). Di antara perintah deklarasi yang dipohon ialah perintah yang mengisyitiharkan pemohon adalah dan pada setiap masa material masih Menteri Besar Negeri Perak Darul Ridzuan dan perintah deklarasi berkenaan tafsiran perkara XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak sama ada jawatan Menteri Besar Negeri Perak boleh atau telah dikosongkan di atas sebab-sebab yang dinyatakan di dalam perenggan (b)(i) hingga (iv) permohonan pemohon. G H I

JOBNAME: No Job Name PAGE: 6 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

A **[3]** Yang Berhormat peguam negara membantah permohonan tersebut. Secara amnya permohonan untuk *leave* atau kebenaran hendaklah dibuat secara ex parte di bawah k 3(2) A 53 KMT. Namun begitu mahkamah mempunyai kuasa untuk mendengar mana-mana pihak yang lain mengenai permohonan tersebut. Ini boleh disimpulkan daripada peruntukan k 8(1) **B** A 53 KMT. Oleh itu dalam hal ini saya berpendapat mahkamah boleh mendengar bantahan oleh Yang Berhormat peguam negara. Lebih lagi apabila di bawah peruntukan A 35 KMT k (3) — notis permohonan minta kebenaran hendaklah diserahkan kepada Yang Berhormat peguam negara bersertakan dengan kertas kausa yang lain di dalam permohonan tersebut. **C** Pada hemat saya tujuannya ialah untuk membolehkan Yang Berhormat peguam negara menyemak sama ada permohonan tersebut adalah satu permohonan yang tulen *(genuine)* dan bona fide; bukannya satu permohonan yang remeh *(frivolous)* atau menyusahkan atau mengaibkan.

D

[4] Prinsip tersebut di atas telah pun dibincang dan diputuskan oleh Mahkamah Persekutuan dalam kes *Tuan Haji Sarip Hamid & Anor v Patco Malaysia Bhd* [1995] 2 MLJ 442 pada ms 44a D-G dengan bersandarkan kepada satu kes dari India iaitu *R v Secretary of State for the Home Department,* **E** *ex parte Rukshanda Begum* [1990] COD 107.

[5] Dalam bantahannya, Yang Berhormat peguam negara telah berhujah melalui Dato Kamaruddin Md Said, PKP yang mewakilinya bahawa permohonan pemohon adalah remeh, menyusahkan dan menyalahgunakan **F** proses mahkamah kerana keputusan DYMM Tuanku Sultan Perak di bawah art XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak tidak boleh dihakimi *(non-justiciable)*. Dalam lain perkataan Dato Kamaruddin Md Said, PKP bagi pihak Yang Berhormat peguam negara mengatakan keputusan tersebut tidak boleh disemak oleh mahkamah melalui permohonan semakan **G** kehakiman.

[6] Dato Kamaruddin Md Said, PKP telah berhujah bahawa akar-umbi kepada bantahan pemohon berhubungan dengan keputusan DYMM Tuanku **H** Sultan itu ialah perlantikan responden sebagai MB Perak yang baru berikutan dengan pemohon kehilangan sokongan majoriti ahli DUN Perak dan penolakan permohonannya untuk membubarkan DUN oleh DYMM Tuanku Sultan Perak yang akibatnya ialah pemohon dikatakan terhenti menjadi MB Perak.

I

[7] Beliau seterusnya berhujah kuasa di bawah perkara XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak adalah prerogatif diRaja oleh itu tidak boleh dihakimi atau disemak melalui semakan kehakiman. Sebagai tunjang kepada hujah ini, beliau telah merujuk kepada kes *Council of Civil*

JOBNAME: No Job Name PAGE: 7 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

Service Unions & Ors v Minister for the Civil Service [1984] 3 All ER 935 di ms 956D di mana Lord Roskill telah menyatakan:

> ... Prerogative powers such as those relating to the making of treaties, the defence of the realm, the prerogative of mercy, the grant of honours, the dissolution of Parliament and the appointment of ministers as well as others are not, I think, susceptible to judicial review because of their nature and subject matter is such as not to be amenable to the judicial process.

[8] Beliau juga merujuk kepada dua autoriti yang lain iaitu kes *Juraimi bin Husin v Pardons Board, State of Pahang & Ors* [2002] 4 MLJ 529 dan *Karpal Singh v Sultan of Selangor* [1988] 1 MLJ 64; [1987] CLJ (Rep) 686. Di dalam kedua-dua kes tersebut, prinsip yang sama telah diguna pakai iaitu keputusan yang dibuat melalui pelaksanaan prerogatif diRaja tidak boleh dipersoalkan di mahkamah. Walaupun begitu perlulah diingatkan bahawa di dalam kedua-dua kes tersebut, pelaksanaan prerogatif diRaja itu adalah berkaitan dengan pelaksanaan kuasa ampunan oleh Raja ke atas penjenayah yang melakukan jenayah di dalam negeri di mana Raja itu memerintah. Juga perlu diingat kuasa tersebut terbit dari kedaulatan kerajaan itu sendiri yang menjadikan Raja itu '*the fountain of all honours and mercy*' yang termaktub di dalam peruntukan Undang-Undang Tubuh Negeri masing-masing. Namun begitu, walau apapun yang dihujahkan mengenai isu '*justiciablity*' dan kuasa prerogatif di peringkat ini, saya berpandangan ia adalah satu isu yang perlu dihujahkan selanjutnya pada peringkat pendengaran kes pemohon pada meritnya dan satu keputusan dibuat mengenainya setelah mengambilkira semua fakta kes dan bukti-bukti yang dikemukakan.

[9] Garis panduan untuk diikuti apabila menimbangkan sesuatu permohonan kebenaran semakan kehakiman telah pun digariskan oleh Mahkamah Agung dalam kes *Tuan Haji Sarip Hamid & Anor v Patco Malaysia Bhd* [1995] 2 MLJ 442. Di dalam kes tersebut Mahkamah Agung telah menetapkan kebenaran boleh diberi jika mahkamah mendapati secara jelas sesuatu perkara atau isu yang perlu disiasat lebih lanjut dengan mendengar kedua-dua belah pihak dan menimbang segala fakta dan bukti yang ada serta hujah-hujah yang boleh dikemukakan. Tetapi jika mahkamah mendapati sesuatu permohonan itu tidak menunjukkan sebarang '*arguable case*' maka permohonan itu hendaklah ditolak.

[10] Saya bersetuju dengan prinsip-prinsip dan garis panduan yang dinyatakan di dalam kes tersebut. Malahan prinsip-prinsip tersebut mengikat mahkamah ini kerana ia adalah keputusan mahkamah yang tertinggi di negara ini.

JOBNAME: No Job Name PAGE: 8 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

[11] Peguam kanan persekutuan juga berhujah bahawa pemohon telah memilih *mode* permohonan yang salah. Katanya pemohon tidak menyatakan apakah keputusan *decision* yang hendak dicabar atau hendak disemak oleh mahkamah. Katanya lagi pemohon juga tidak menamakan pihak berkuasa awam *public authority* yang membuat keputusan itu sebagai pihak kepada permohonan ini. Bersandarkan A 53 k 2(4) beliau berhujah pemohon mestilah menamakan pihak berkuasa awam yang membuat keputusan tersebut dan juga menyatakan apakah keputusan yang telah dibuat yang pemohon hendak cabar meminta semakan mahkamah. Dalam hal ini Dato Kamaruddin Md Said, peguam kanan persekutuan berhujah bahawa di bawah perkara 160 Perlembagaan Persekutuan, Raja sesuatu negeri adalah pihak berkuasa awam. Katanya lagi, kegagalan pemohon mematuhi kehendak-kehendak ini menyebabkan permohonannya cacat dan tidak boleh dipertimbangkan.

[12] Bagi menjawab hujah ini, peguam pemohon berhujah bahawa tiada peruntukan di bawah A 53 yang menghendaki pemohon menamakan pihak berkuasa awam sebagai pihak kepada permohonannya; dan tiada juga peruntukan yang menghendaki keputusan yang hendak dicabar itu dinyatakan. Seterusnya beliau berhujah, kes pemohon bukanlah mempersoalkan keputusan DYMM Sultan yang enggan membubarkan DUN Perak dan kemudiannya melantik responden sebagai MB Perak yang baru mengantikan pemohon. Katanya lagi, itulah sebabnya pemohon memohon kepada mahkamah untuk mendapatkan kebenaran bagi mengeluarkan sebuah writ quo warranto kepada responden. Ini, katanya lagi, adalah kerana writ quo warranto adalah satu-satunya remedi yang boleh diperolehi oleh pemohon untuk mempersoalkan kesahihan pelantikan responden sebagai MB Perak yang baru; sedangkan pada ketika pelantikan itu DUN Perak tidak dibubarkan dan pemohon masih menjadi MB Perak kerana beliau tidak pernah meletakkan jawatan sebagai MB Perak selepas DYMM Tuanku Sultan enggan memberi perkenan untuk membubarkan DUN Perak. Oleh itu beliau berhujah, isu *justiciability* atau *non-justiciability* tidak timbul. Begitu juga dengan isu untuk menamakan pihak berkuasa awam yang membuat keputusan berkenaan dan isu tidak menyebut keputusan yang hendak dicabar di dalam permohonan pemohon.

[13] Peguam pemohon juga berhujah bahawa A 53 yang telah dipinda adalah lebih luas skopnya daripada aturan yang sebelumnya. Di bawah A 53 yang ada sekarang, semua remedi yang boleh dipohon di bawah s 25(2) Akta Mahkamah Kehakiman 1964 dibaca dengan Jadual dalam Akta yang sama hendaklah dipohon di bawah peraturan tersebut. Ini jelas daripada peruntukan A 53 k 1(1) yang berbunyi:

JOBNAME: No Job Name PAGE: 9 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

Aturan ini hendaklah mentadbirkan semua permohonan yang memohon relief yang dinyatakan dalam perenggan 1 Jadual kepada Akta Mahkamah Kehakiman 1964 dan bagi maksud yang dinyatakan di dalamnya.

[14] Setelah mendengar hujah kedua-dua belah pihak, saya bersetuju dengan hujah peguam pemohon seperti di atas. Fakta-fakta yang material dalam kes ini tidak dipersoalkan. Pada hemat saya, dan setelah mendengar hujah-hujah oleh peguam kedua-dua pihak, isu mengenai *justiciability* atau *non-justiciability* keputusan DYMM Tuanku Sultan Perak untuk tidak memperkenankan permintaan pembubaran DUN Perak dan melantik responden sebagai MB Perak yang baru tidaklah dipertikaikan oleh kedua-dua pihak. Kedua-duanya bersetuju, pada fahaman saya, bahawa Raja mempunyai kuasa budibicara mutlak dalam dua perkara iaitu pembubaran Dewan Perundangan dan perlantikan Menteri Besar. Tetapi hakikatnya di sini ialah pemohon tidak mempersoalkan kedua-dua keputusan tersebut. Apa yang dipersoalkan oleh pemohon ialah pengambilalihan *(usurpation)* jawatan Menteri Besar Perak oleh responden itu sah di sisi undang-undang, khususnya menurut peruntukan Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak. Kerana itulah salah satu relief yang dipohon oleh pemohon ialah untuk mengeluarkan satu writ quo warranto terhadap responden.

[15] Dari segi sejarahnya qua warranto bermula di England dalam abad ke-13 apabila Raja England, Raja Edward 1 menggunakan kuasa itu untuk menyiasat dan mendapatkan semula tanah-tanah dan hak-hak raja serta *francais* yang telah hilang, semasa pemerintahan ayahndanya Raja Henry III, kepada pembesar-pembesar Inggeris *(English Lords)*. Kemudian penggunaannya berkembang sebagai satu perintah atau writ mahkamah bagi menunjukkan bukti kuasa yang diberi. Pada hari ini quo warranto digunakan di United States of America dalam kes sivil bagi mempersoalkan bahawa seseorang penjawat awam atau pegawai korporat itu tidak dilantik secara sah atau telah menjalankan secara salah melampaui batas yang diperuntukan oleh undang-undang- lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Quowarranto.

[16] Dalam *Ramachandran v Alagiriswami* AIR 1961 Madras 48, Balakrishna Ayyar, merujuk kepada *American Jurisprudence* Vol 44 di pada ms 100 –101 berkata:

Qua warranto is generally regarded as an appropriate and adequate remedy to determine the right or title to a public office and to oust as incumbent who has unlawfully usurped or intruded into such office or is unlawfully holding the sama.

The leading English case on the subject is that of *Darley v Reg* (1846–1848) ER 1513. The headnote to that decision reads as follows:

JOBNAME: No Job Name PAGE: 10 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

A a proceeding by information in the nature of qua warranto will lie for usurping any office, whether created by Charter of the Crown alone, or by the Crown with the consent of parliament, provided the office be of a public nature and a substantive office and not merely the function or employment of a deputy or servant held at the will or pleasures of others.

B

[17] Berdasarkan rujukan di atas adalah jelas bahawa quo warranto boleh digunakan untuk mempersoalkan kesahihan sesuatu jawatan awam. Pandangan ini diperkukuhkan lagi oleh pandangan yang diutarakan oleh Abdoolcader dalam kes *Lim Cho Hock v Government of the State of Perak, Menteri Besar, State of Perak and President, Municipality of Ipoh* [1980] 2 MLJ 148 pada ms 150 yang berbunyi:

C

> It would have been open to the plaintiff to apply for a writ in the nature of quo warranto under the provisions of s 25(2) of the Courts of Judicature Act 1964 and para 1 of the Schedule thereto to challenge the office of President of the Council simultaneously held by the Menteri Besar. In England, an information in the nature of a quo warranto (which had replaced the old prerogative writ of quo warranto) was abolished and substituted by an injunction by the Administration of Justice (Miscellaneous Provisions) Act 1938. The High Court, however, has power to entertain proceedings for a quo warranto by virtue of the statutory provisions I have referred to, and adverting to the old rules of substantive law applicable in relation thereto, the position is that in order to exhibit an information against a member of a borough corporation, the relator has to have an interest in the proceedings ...

D

E

F

[18] Sebagaimana yang telah sedia dimaklumi, ujian yang perlu dilalui oleh pemohon untuk mendapatkan kebenaran di bawah A 53 adalah amat rendah sekali. Pemohon hanya perlu meyakinkan mahkamah bahawa dia mepunyai kes prima facie untuk dihujahkan *a prima facie arguable case* berasaskan fakta-fakta yang terdapat di dalam permohonannya. Di peringkat ini bukanlah tugas mahkamah untuk melihat kepada merit kes pemohon. Mahkamah hanya perlu berpuas hati bahawa permohonan pemohon bukanlah satu permohonan yang remeh, mengaibkan atau pun yang menyusahkan; sebaliknya pemohon mempunyai suatu kes yang boleh dihujahkan.

G

H

[19] Dalam kes *Clear Water Sanctuary Golf Management Bhd v Ketua Pengarah Perhubungan Perusahaan & Anor* [2007] 10 CLJ 111, VT Singham H telah menyatakan di ms 130 seperti berikut:

I

> The principles on granting leave for judicial review are well settled and there should be no room for any turmoil to curb certainty in law and bang against the weight of the settled principles. Any other requirement or a higher threshold would be to divert or deflect from a regular course of the settled principles or certainty through precedent principles as this may result in judicial loggerheads and result

JOBNAME: No Job Name PAGE: 11 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

in uncertainty in law. In other words, the court should not impose or demand a higher threshold than that of an arguable or a prima facie case. The threshold for leave in this jurisdiction have existed and followed in one form or another as laid in *Association of Bank Officers, Peninsular Malaysia v Malayan Commercial Banks Association* case ...

[20] Namun begitu, kebenaran tidak sepatutnya diberi hanya sebagai satu formality sahaja dalam erti kata setiap permohonan untuk kebenaran untuk semakan kehakiman hendaklah diberi *'as a matter of course or is axiomatic'*. Tujuan mendapatkan kebenaran adalah untuk membolehkan mahkamah menapis permohonan-permohonan semakan kehakiman yang *'groundless or hopeless at an early stage'*: *Bandar Utama Development Sdn Bhd & Anor v Lembaga Lebuhraya Malaysia & Anor* [1998] 1 MLJ 224; [1997] 4 CLJ 725 di ms 738–739.

[21] Pemberian kebenaran adalah kuasa budi bicara mahkamah. Pada menjalankan kuasa itu, mahkamah hendaklah berhati-hati supaya kuasa itu dilaksanakan dengan adil dan saksama dengan mengambil kira fakta dan keadaan kes. Tambahan pula permohonan yang dibuat adalah ex-parte. Oleh itu pemohon hendaklah menunjukkan kepada mahkamah bahawa dengan melihat kepada permohonan itu sahaja, pemohon secara prima facie benar-benar mempunyai kes untuk semakan: *Dr Amir Hussein bin Baharuddin v Universiti Sains Malaysia* [1989] 3 MLJ 298. Dan pemohon juga hendaklah meyakinkan mahkamah bahawa kesnya bukannya sesuatu yang *'frivolous to merit refusal of leave in limine'*: *Mohamed Nordin bin Johan v Attorney-General, Malaysia* [1983] 1 MLJ 68 pada ms 70.

[22] Dalam hal ini saya mengambil ingatan bahawa fakta yang ketara dalam permohonan pemohon ialah pemohon telah mengadap ke bawah DYMM Tuanku Sultan Perak memohon perkenan baginda untuk membubarkan DUN Perak kerana terdapatnya *'impasse'* atau *'deadlock'* di dalam pemerintahan Kerajaan Negeri Perak. Pemohon berbuat demikian, pada hemat saya, ialah supaya DUN dibubarkan dan satu pilihanraya baru dapat diadakan bagi memilih sebuah kerajaan yang baru bagi mengatasi '*impasse*' atau '*deadlock*' yang sedang berlaku ketika itu. Malangnya, DYMM Tuanku Sultan tidak memberi perkenan baginda. Apa yang terjadi seterusnya ialah responden telah dilantik sebagai MB Perak yang baru.

[23] Juga tidak dinafikan, malah Yang Berhormat peguam negara juga tidak menyangkalnya, bahawa pada ketika itu pemohon tidak meletakkan jawatannya sebagai MB Perak dan pemohon juga tidak ditolak sebagai MB Perak dan Ketua Kerajaan Perak melalui undi tidak percaya *vote of no confidence* di dalam Dewan Undangan. Perkara XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak memperuntukkan:

JOBNAME: No Job Name PAGE: 12 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

A If the Menteri Besar ceases to command the confidence of the majority of the members of the Legislative Assembly, then, unless at his request His Highness dissolves the Legislative Assembly, he shall tender the resignation of the Executive Council.

B **[24]** Jadi berdasarkan fakta dalam kes ini, dan dilihat dalam konteks Artikel XVI(6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak isu yang perlu diselidiki lebih lanjut ialah sama ada pemohon telah hilang kepercayaan majority di dalam DUN dan sama ada jawatan MB menjadi kosong apabila DYMM Tuanku Sultan enggan memberi perkenan untuk membubarkan C DUN atas permintaan pemohon tetapi pemohon tidak atau enggan melepaskan jawatannya sebagai MB atau mengemukakan perletakan jawatan *Executive Council*nya sebagaimana yang dikehendaki oleh Artikel XVI (6) Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak.

D **[25]** Mengambil kira semua faktor-faktor ini saya berpendapat pemohonan pemohon bukan satu permohonan yang remeh, yang mengaibkan atau yang menyusahkan. Malahan pada pandangan saya pemohon mempunyai kes prima facie yang boleh dihujahkan.

E **[26]** Selain daripada alasan di atas ada lagi satu sebab kenapa kebenaran dalam kes ini patut diberikan. Di dalam permohonannya pemohon juga memohon beberapa perintah deklarasi. Pada hemat saya perintah deklarasi yang dipohon itu adalah sejajar dengan permohonannya untuk mendapatkan F writ *quo warranto*. Kuasa mahkamah untuk membuat perintah deklarasi adalah amat luas; sekali pun deklarasi itu nampaknya mengenai isu yang theoretical. Adakalanya sedikit fleksibiliti dalam hal ini diperlukan kerana kadangkala sesuatu deklarasi itu perlu dan memberi faedah serta berguna untuk panduan masa depan: *Lim Cho Hock v Government of the State of Perak, Menteri Besar State of Perak and President, Municipality of Ipoh* [1980] 2 MLJ G 148 pada ms 151. Tambahan pula dalam kes ini isunya bukanlah *theoretical*; tetapi isu yang sebenar tentang perlantikan MB Perak. Isu yang dibangkitkan dalam permohonan ini adalah isu kepentingan awam yang melibatkan pentafsiran peruntukan dalam Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri H Perak jadi perlu disegerakan. Abdoolcader H dalam kes *Lim Cho Hock* dalam menangani isu permohonan plaintif dalam kes itu untuk perintah deklarasi jawatan Menteri Besar dan Presiden Majlis Perbandaran Ipoh tidak boleh dipegang oleh orang yang sama dan perlantikan Menteri Besar sebagai Presiden Majlis Perbandaran Ipoh sebagai tidak sah menurut peruntukan I Akta Kerajaan Tempatan 1976 mengatakan di ms 151 seperti berikut:

> There is no justification for the contention that the present state of affairs is in posse and not in esse and therefore theoretical, abstract, hypothetical, premature or academic, whichever it is, in relation to the declarations asked for, and I would think that the mere appointment now assailed by the plaintiff in the light of the

JOBNAME: No Job Name PAGE: 13 SESS: 1 OUTPUT: Thu Sep 24 13:35:15 2009
/reports/caseml/case/mlj/2009_005_mlj_108

two provisions of the Act referred to raises a present and substantive issue for determination by the court. I can see no reason why it would not have been equally open to the defendants or one or more of them to apply for a declaration, if it was thought necessary, to resolve the doubts and controversy engendered by the appointment.

[27] Pada pandangan saya hujah yang sama seperti yang dihujahkan oleh hakim yang bijaksana dalam kes *Lim Cho Hock* dalam petikan di atas terpakai dalam kes ini.

[28] Satu lagi sebab yang lain yang menyakinkan saya untuk memberi kebenaran kepada pemohon ialah sebelum ini telah terdapat kes di mana mahkamah telah membenarkan pelantikan seorang Ketua Menteri di sebuah negeri di dalam Malaysia dicabar berasaskan pentafsiran peruntukan-peruntukan dalam perlembagaan negeri berkenaan yang serupa seperti peruntukan dalam Undang-Undang Tubuh Kerajaan Negeri Perak yang menjadi isu dalam kes ini; walaupun faktanya sedikit berbeza. Kes yang dimaksudkan itu ialah kes *Stephen Kalong Ningkan v Tun Abang Haji Openg & Tawi Sli* [1966] 1 MLJ 187.

[29] Dengan alasan-alasan di atas itu, saya mengarahkan supaya kebenaran diberi kepada pemohon untuk mengemukakan permohonan semakan kehakiman yang dipohon seperti di kandungan 1.

Permohonan dibenarkan.

Reported by Kanesh Sundrum